

Der Digitalpakt Schule im Schatten der Grundgesetzänderung

Gastautor

2019-01-24T10:00:12



von

[THOMAS KIENLE](#)

Am 30. Januar tritt der Vermittlungsausschuss zu seiner [ersten Sitzung](#) in dieser Legislaturperiode zusammen. Anlass ist die Änderung der Finanzverfassung, die mit dem sog. Digitalpakt Schule einhergeht. Dabei wurde um den verfassungsrechtlichen Weg bereits im Bundestag gerungen: Dem [Gesetzentwurf der Bundesregierung](#) standen Anträge anderer Fraktionen, namentlich der FDP und Bündnis 90/Die Grünen („[Bessere Bildung durch einen modernen Bildungsföderalismus](#)“) sowie – konträr dazu – der Antrag der AfD („[Bildungsföderalismus stärken](#)“) gegenüber. Der Beitrag führt den Digitalpakt Schule auf seine verfassungsrechtlichen Grundlagen zurück.

In drei Schritten zum Digitalpakt Schule

Mit dem Digitalpakt Schule wollen Bund und Länder eine Vereinbarung aus dem [Koalitionsvertrag 2018](#) umsetzen. Gemeinsames Ziel ist, Schülerinnen und Schüler besser auf das Leben und Arbeiten in der digitalen Welt vorzubereiten. Eine digitale Lernumgebung erfordert zunächst eine moderne IT-Infrastruktur. Damit die Bundesmittel fließen können, sind nach [Ansicht des BMBF](#) formal drei Schritte notwendig: Erstens die Änderung des Grundgesetzes, zweitens ein – bereits errichtetes – Sondervermögen (Digitalinfrastrukturfonds) sowie drittens eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Länder.

Das finanzverfassungsrechtliche „Kooperationsverbot“

Das „Epizentrum“ des Digitalpakts ist zweifellos die Änderung der Finanzverfassung. Der Bundestag will dabei insbesondere das sog. *Kooperationsverbot* „lockern“. Diejenigen, die diesen „Kampfbegriff“ (*Geis*) in Stellung bringen, zielen in der Sache auf den Grundsatz der Konnexität; denn eigentlich birgt Art. 104a Abs. 1 GG das, was gemeinhin als „Kooperationsverbot“ gelesen wird (vgl. *Seckelmann*, DÖV 2012, 701 f.). Hiernach tragen Bund und Länder *gesondert* die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung *ihrer* Aufgaben ergeben. Die Finanzierung folgt der Aufgabe. Dem Bund ist es mithin verwehrt, aus freien Stücken Länderaufgaben zu finanzieren. Er darf die Länder gerade nicht an seine „goldenen Zügel“ legen.

Das gilt gerade im Bereich des Schulwesens. Seit jeher gelten die Länder als Träger der *Kulturhoheit*. Es entspreche, so das Bundesverfassungsgericht, der in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes wirksam gewordenen Vorstellung des Verfassungsgebers, dass die Kulturpolitik Sache der Länder sein solle (zuletzt [BVerfGE 135, 155 Rn. 103](#)). Das heißt, der Bund darf im Schulbereich grundsätzlich keine Finanzhilfen bereitstellen.

Die Finanzhilfekompetenz des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur

Doch keine Regel ohne Ausnahme. Art. 104c Satz 1 GG gewährt dem Bund seit 2017 eine Mitfinanzierungskompetenz für „gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen [...] im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur“. Dieser Sondertatbestand soll dem bundesweit zu verzeichnenden erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf in Bildungseinrichtungen Rechnung tragen ([BT-Drs. 18/11131, S. 17](#)). In den „Geldregen“ kommen derweil nach dem Wortlaut allein „finanzschwache“ Gemeinden.

„Wer zahlt, bestimmt die Musik?“

Empfänger der Finanzhilfe sind indes zunächst die Länder, nicht unmittelbar die Gemeinden. Die Länder reichen die Bundesmittel sodann über entsprechende Programme an ihre Gemeinden weiter. Das Nähere, insbesondere die Art der zu fördernden Investitionen, regelt ein Bundesgesetz ([Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – Kapitel 2, „Schulsanierungsprogramm“](#)) sowie eine [Verwaltungsvereinbarung](#) (Art. 104c S. 2 i.V.m. Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG). Dabei sind namentlich die Förderkriterien „im Einvernehmen“ mit den betroffenen Ländern festzulegen.

Art. 104c GG ermöglicht somit keinen Alleingang des Bundes. Es gilt nach wie vor die Maxime: Die Gewährung der Finanzhilfe ist rechtlich so zu gestalten, dass sie „nicht zum Mittel der Einflussnahme auf die Entscheidungsfreiheit der Gliedstaaten bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben“ wird ([BVerfGE 39, 96, 107](#)).

Dies gilt insbesondere für den Bereich des Schulwesens – hier berührt die Art und Weise, Finanzhilfen zu gewähren, „fundamental“ die Stellung der Länder und deren Interessen (vgl. [BVerfGE 39, 96, 116](#)).

Die Novellierung des Art. 104b und c GG-E – im Bundestag

Um dem Digitalpakt Schule den Weg zu bereiten, sollen Art. 104b und Art. 104c GG novelliert werden. Der Bundestag nahm den Gesetzentwurf der Bundesregierung in der Fassung der [Beschlussempfehlung](#) des federführenden Haushaltsausschusses am [29.11.2018](#) mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit an. Art. 104c S. 1 GG-E wurde dabei nicht unerheblich erweitert: Zum einen entkoppelte der Bundestag die Finanzhilfekompetenz von der Bedürftigkeit der Gemeinden, indem er das Wort „finanzschwach“ strich. Zum anderen kann der Bund nunmehr auch mit den Investitionen „verbundene besondere unmittelbare Kosten“ mitfinanzieren. Letzteres beruht auf einem interfraktionellen Kompromiss: Denn gerade der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen war es ein Anliegen, nicht nur in „Beton“ oder „Kabel“, sondern auch in „Köpfe“ investieren zu können. Förderfähig seien demnach – zeitlich befristet – Kosten besonderer Maßnahmen „nicht investiver Art“, etwa der Aufbau einer Systemadministration, die Schulung des pädagogischen Personals, die Finanzierung spezieller personeller Ausstattung sowie die Entwicklung gemeinsamer Bildungsstandards im geförderten Investitionsbereich ([BT-Drs. 19/6144, S. 16](#)).

Im Bundesrat: Die Länder auf den Barrikaden

Der Bundesrat versagte dem Gesetzentwurf jedoch die Gefolgschaft. Er schickte das Gesetz in den [Vermittlungsausschuss](#). Stein des Anstoßes war weniger Art. 104c S. 1 GG-E als vielmehr die begleitende Änderung des Art. 104b Abs. 2 S. 5 GG-E, auf den Art. 104c S. 2 GG verweist. Denn der Bundestag stellt Art. 104b Abs. 2 S. 5 GG einen neuen Halbsatz voran, wonach „[d]ie Mittel des Bundes [...] in jeweils mindestens gleicher Höhe durch Landesmittel [...] zu ergänzen“ sind. Die neue Vorgabe soll dazu beitragen, dass die Finanzhilfen des Bundes *additiv* zu den Investitionen des Landes wirken und diese nicht lediglich ersetzen ([BT-Drs. 19/6144, S. 3, 11](#)). Das ist nicht gänzlich neu. Denn schon bislang war eine hundertprozentige Finanzierung durch den Bund begrifflich (Finanz*hilfe*) ausgeschlossen. Indes liegt die Förderquote des Bundes im Rahmen des Art. 104c GG derzeit noch bei „bis zu 90 Prozent“; die Mindestbeteiligung der Länder demnach bei „nur“ 10 Prozent (§ 14 i.V.m. § 6 KInvFG).

Neu ist also, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit eine „mindestens“ Eins-zu-eins-Finanzierung verfassungsrechtlich vorschreibt. Diese Änderung kam für die Länder – nach eigenen Angaben – „[völlig überraschend](#)“. Immerhin fand sie erst am 28.11.2018, also einen Tag vor der zweiten und dritten Beratung im Bundestag, Eingang in die Drucksache ([Beschlussempfehlung](#) des Haushaltsausschusses). Ein so fundamentaler Eingriff in die Finanzverfassung sollte – aus rechtspolitischer Sicht – nicht „über Nacht“ erfolgen; die kurzfristige, 90-minütige [Aussprache im Bundestag](#)

wird ihm nicht gerecht. Es verwundert daher nicht, dass die Ministerpräsidenten im [Bundesrat am 14.12.2018](#) parteiübergreifend schwere Geschütze aufzuziehen: Die Rede war von einem „Frontalangriff auf unsere föderale Ordnung“ (*Kretschmann*) bis hin zu einem „vergiftete[n] Geschenk der schlimmsten Art und Weise“ (*Ramelow*), bei dem es sich hoffentlich um einen „einmaligen Ausrutscher“ (*Weil*) handle. Doch geht es nicht allein um Stilfragen. Die Änderung des Art. 104b GG-E reicht weit über den Digitalpakt hinaus. Dabei bekräftigten alle 13 MinisterpräsidentInnen, die sich im Bundesrat geäußert hatten, dass sie nach wie vor hinter dem Digitalpakt stehen. Um diesen zu „retten“, sollte er aber zumindest von Art. 104b GG-E entkoppelt werden. Ein anderer Lösungsweg kann die Änderung der einfachgesetzlichen Regelung über die Verteilung der Umsatzsteuer (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG) sein. Es bedarf also – wie im sog. [Gute-Kita-Gesetz](#) – nicht zwingend einer Änderung des Grundgesetzes. Welchen Kompromiss sie auch finden: der Vermittlungsausschuss muss als Chance begriffen werden, um die Gemüter zu beruhigen und zu einem vertrauens- und respektvollen Miteinander der verfassungsgebenden Organe zurückzukehren. Nur gemeinsam können sie der Herausforderungen, die der [Bildungsbericht 2018](#) benennt, Herr werden.

Zitiervorschlag: Kienle, Der Digitalpakt Schule im Schatten der Grundgesetzänderung, JuWissBlog Nr. 12/2019 v. 24.1.2019, <https://www.juwiss.de/12-2019/>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

